



پژوهشکده شورای نگهبان

نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

طرح استفساریه تبصره ماده (۷۷)
قانون تأمین اجتماعی

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۰۴

تاریخ: ۱۳۹۴/۰۱/۱۸



پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان
طرح استفساریه تبصره ماده (۷۷) قانون
تأمین اجتماعی

استخراج، تنقیح و تدوین:

حسین فاتحی زاده

بازبینی و نظارت علمی:

مصطفی مسعودیان

گروه تدوین نظرات و مبانی آراء شورای نگهبان

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۰۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۰۱/۱۸

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

۲	.....	مقدمه
۳	.....	طرح استفساریه تبصره ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی
۳	.....	موضوع استفساریه
۳	.....	الف- دیدگاه مغایرت
۸	.....	ب- دیدگاه عدم مغایرت
۱۱	.....	ج- دیدگاه ابهام
۱۲	.....	د- تصمیم شورا
۱۲	.....	نظر شورای نگهبان

مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی به وسیله شورای نگهبان از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت مغایرت برای تجدیدنظر به مجلس بازگردانده می‌شود. همچنین به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب اساسنامه‌های دولتی را به دولت واگذار کند که در این صورت اساسنامه‌های مصوب دولت می‌بایست به لحاظ انطباق با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسند. علاوه بر این به موجب اصل (۴) قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است. تفسیر قانون اساسی نیز به موجب اصل (۹۸) قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار گرفته است.

در راستای اجرای این اصول، کلیه مصوبات مجلس، اساسنامه‌های دولتی و استفساریه‌ها در جلسات شورای نگهبان مورد بررسی فقهی و حقوقی قرار گرفته و نظر نهایی شورا ابلاغ می‌گردد. با عنایت به تأکیدات رهبر معظم انقلاب اسلامی مبنی بر ضرورت اعلام مبانی و استدلالات شورای نگهبان، گروه تدوین پژوهشکده شورای نگهبان، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این پژوهشکده، با مطالعه دقیق متن مذاکرات شورای نگهبان - که از سوی معاونت اجرایی ضبط و پیاده‌سازی می‌شود - استدلالات و ظرایف مورد نظر اعضاء را استخراج نموده و با حفظ اصالت، آن‌ها را در قالب یک متن علمی به جامعه حقوقی کشور ارائه می‌نمایند. یقیناً انتشار مبانی اظهارنظرهای شورای نگهبان، موجب آشنایی هرچه بیشتر جامعه علمی و نهادهای تقنینی و اجرایی کشور با فعالیت‌های این شورای حساس و تأثیرگذار شده و همچنین می‌تواند به عنوان متون درسی و پژوهشی در محافل دانشگاهی و حوزوی مورد استفاده قرار گیرد.

طرح استفساریه تبصره ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۲/۷/۱۴

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۲/۸/۱

موضوع استفساریه: (۱)

با اینکه حقوق و حق بیمه سنوات ارفاقی بازنشستگان پیش از موعد مذکور به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت شده است، آیا مستمری بازنشستگان موضوع ذیل ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی^(۲) باید بر اساس میانگین بیمه پردازی دو سال آخر (سال ۲۹ و ۳۰) محاسبه گردد یا خیر؟
نظر مجلس:

بلی، باید بر اساس میانگین دو سال آخر محاسبه شود.

الف- دیدگاه مغایرت

- از آنجا که طبق استفساریه‌ی مزبور که در قالب طرح از سوی عده‌ای از نمایندگان ارائه شده است، مستمری بازنشستگان موضوع ذیل ماده (۷۷) قانون تأمین

۱. طبق قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶ به دولت اجازه داده شده تا کسانی را که حداقل بیست و پنج سال سابقه خدمت قابل قبول داشته باشند با حداکثر پنج سال سنوات ارفاقی، بازنشسته کند. با اجرای این قانون، در مبنای محاسبه مستمری بازنشستگان اختلافی پیش آمد؛ زیرا دستگاه اجرایی، سال‌های (۲۴) و (۲۵) خدمت فرد مستدعی بازنشستگی را لحاظ می‌کرد، در حالی که خود شخص معتقد بود که باید سال‌های (۲۹) و (۳۰) ملاک محاسبه قرار گیرد. این اختلاف برداشت باعث شد که عده‌ای از دستگاه مطبوع خود به دیوان عدالت اداری شکایت کنند. برخی از شعب دیوان عدالت اداری دو سال (۲۹) و (۳۰) را مبنای محاسبه مستمری بازنشستگی اعلام نمودند. در مقابل، برخی دیگر از شعب، دو سال (۲۴) و (۲۵) را ملاک محاسبه اعلام کردند. این اختلاف نظر باعث شد تا هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با صدور رأی وحدت رویه، دو سال آخر خدمت شخص، یعنی سال‌های (۲۴) و (۲۵) را مبنای محاسبه اعلام کند. بر این اساس، افرادی که نظر هیئت عمومی دیوان به ضرر آنها است، تفسیر مصوبه‌ی مجلس در این خصوص را در قالب استفساریه‌ی حاضر از مجلس درخواست کردند.

۲. ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی [قانون اصلاح مواد (۷۲) و (۷۷) و تبصره ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی و الحاق دو تبصره به ماده (۷۶)] مصوب ۱۳۷۱/۱۲/۱۶: «ماده ۷۷- میزان مستمری بازنشستگی عبارتست از یک‌سوم متوسط مزد یا حقوق بیمه‌شده، ضرب در سنوات پرداخت حق بیمه، مشروط بر آنکه از (۳۵/۳۰) سی و پنجم، سی‌ام متوسط مزد یا حقوق تجاوز ننماید.

تبصره- متوسط مزد یا حقوق برای محاسبه مستمری بازنشستگی عبارتست از مجموع مزد یا حقوق بیمه‌شده که بر اساس آن حق بیمه پرداخت گردیده طرف آخرین دو سال پرداخت حق بیمه، تقسیم بر بیست و چهار».

اجتماعی باید بر اساس میانگین بیمه‌پردازی دو سال آخر (سال ۲۹ و ۳۰) محاسبه شود و این امر موجب افزایش سهم بیمه پرداختی از سوی دولت و صندوق بیمه تأمین اجتماعی و در نتیجه، تحمیل هزینه مالی جدید بر دولت است که طریق تأمین آن در این مصوبه معلوم نشده است، این مصوبه مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است؛ زیرا طبق این اصل، طرح‌های قانونی که به افزایش هزینه‌ی عمومی می‌انجامد، تنها در صورتی در مجلس قابل طرح است که طریق تأمین هزینه‌ی جدید در آن مشخص شده باشد؛ در حالی که محل تأمین این هزینه، در مصوبه‌ی مزبور معلوم نشده است.

- از آنجا که حکم مقرر در این تفسیر تنها شامل بازنشستگی می‌شود که مشمول قانون تأمین اجتماعی هستند و سایر بازنشستگان را شامل نمی‌شود، این امر به نوعی تبعیض ناروا بین بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی و سایر بازنشستگان بوده و مغایر با بند (۹) اصل ۳ قانون اساسی است؛ زیرا طبق این بند، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه‌ی مردم در تمام زمینه‌های مادی و معنوی از جمله در موضوع مستمری بازنشستگان از وظایف دولت است.

- ظاهر ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی آن است که ملاک محاسبه‌ی مستمری بازنشستگی، دو سال آخر «خدمت» است؛ از این رو، با توجه به اینکه پنج سال سنوات ارفاقی، جزء سال‌های خدمت محسوب نمی‌شود، نمی‌توان آن را ملاک محاسبه‌ی مستمری بازنشستگی قرار داد. بر این اساس، از آنجا که تفسیر مجلس، خلاف ظاهر قانون مزبور و در واقع، توسعه‌ی مفاد آن است، این مصوبه اساساً ماهیت «تفسیر» مقرر در اصل ۷۳ قانون اساسی را نداشته و در واقع، قانون‌گذاری جدید محسوب می‌شود. شورای نگهبان نیز در نظریه‌ی تفسیری که از اصل ۷۳ قانون اساسی^(۱) در خصوص مفهوم «تفسیر» ارائه داده است، هر گونه تضییق یا توسعه‌ی قانون را «تفسیر» ندانسته و آن را قانون‌گذاری جدید معرفی کرده است. لذا این مصوبه، مغایر اصل ۷۳ قانون اساسی و نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از این اصل است.

- ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی عبارت «دو سال آخر خدمت» را در خصوص

۱. نظریه‌ی تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان:

«۱- مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است؛ بنابراین تضییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر تلقی نمی‌شود.

۲- ...».

مبنای محاسبه مستمری بازنشستگی به کار نبرده است؛ بلکه ملاک محاسبه را «آخرین دو سال پرداخت حق بیمه» دانسته است که منظور از آن، برای کسانی که با (۲۵) سال سابقه‌ی خدمت بازنشسته می‌شوند، سال‌های (۲۴) و (۲۵) خدمت است. بنابراین تفسیر مزبور، به نوعی لغو ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی و قانون‌گذاری جدید محسوب می‌شود. در صورتی که مجلس قصد دارد کارمندان متقاضی بازنشستگی پیش از موعد را نیز مشمول قانون فوق‌الذکر بداند، لازم است این موضوع را در قالب طرح جدید ارائه و تصویب کند، نه با عنوان استفسار ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی. بنابراین با توجه به نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از اصل ۷۳ قانون اساسی، مصوبه‌ی مزبور، تفسیر محسوب نشده و مغایر اصل مذکور است.

- ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی در زمانی تصویب شده است که موضوع آن کارمندانی بوده‌اند که سی سال تمام خدمت کرده‌اند؛ بنابراین، عبارت «آخرین دو سال پرداخت حق بیمه» مذکور در تبصره‌ی این ماده تنها بر دو سال (۲۹) و (۳۰) می‌تواند صدق کند؛ لیکن بازنشستگان پیش از موعد با توجه به اینکه حق بیمه پنج سال سنوات ارفاقی را به طور یک‌جا پرداخت می‌کنند، حق بیمه سال‌های (۲۹) و (۳۰) که نیازمند گذشت زمان دو ساله است در مورد آنها صدق نمی‌کند. از این‌رو، تفسیر مزبور بدون در نظر گرفتن موضوع ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی و به نوعی موجب توسعه‌ی قانون و خروج از حدود تفسیر محسوب شده و برخلاف نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان در خصوص مفهوم «تفسیر» مقرر در اصل ۷۳ قانون اساسی است.

- طبق ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی، میزان مستمری بازنشستگی «یک سی‌ام» مزد یا حقوق قرار داده شده است؛ بر این اساس، موضوع حکم این ماده افرادی هستند که سی سال تمام خدمت کرده‌اند و افرادی که بازنشستگی پیش از موعد دارند، مشمول حکم این ماده نیستند. ضمن آنکه بر همین اساس، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در رأی وحدت رویه خود،^(۱) حکم یکی از شعب خود مبنی بر لحاظ دو سال آخر سنوات واقعی

۱. رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۴: «نظر به این که مطابق ماده (۹) قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل خانواده‌ها و سایر کارکنان مصوب سال ۱۳۷۹، مبنای حقوق بازنشستگی یا وظیفه مستخدمان مشمول عبارت است از معدل تمامی حقوق و مزایای دریافتی آنان در (۲) سال آخر خدمت که ملاک کسور بازنشستگی است و در ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی میزان مستمری بازنشستگی تابعی از متوسط مزد یا حقوق شناخته شده است و به موجب بند (۵) ماده (۲) قانون تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۳۵۴، مزد یا حقوق، عبارت است از

خدمت مستخدم، جهت محاسبه مستمری بازنشستگی را صحیح و منطبق با موازین قانونی تشخیص داده است. بنابراین با توجه به نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از اصل ۷۳ قانون اساسی، مصوبه‌ی مزبور، تفسیر محسوب نشده و مغایر با اصل مذکور است.

- با توجه به اینکه کارمندان خواستار بازنشستگی پیش از موعد، حقوق سال‌های (۲۹) و (۳۰) را دریافت نکرده‌اند، لذا اساساً پرداخت مستمری بازنشستگی بر مبنای مزد و حقوق دریافتی این دو سال برای آنها ممکن نیست. از این رو، حکم مقرر در ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی شامل این نوع کارمندان نمی‌شود؛ زیرا کارمندی که (۲۵) سال خدمت کرده است، حق بیمه پنج سال ارفاقی را با شاخص همان سالی که کارمند، بازنشسته می‌شود محاسبه نموده و به حساب صندوق تأمین اجتماعی واریز می‌کند و نه پنج سال آینده. مستمری و حقوق بازنشستگی وی نیز بر اساس سال آخر خدمت؛ یعنی (۲۵) سالگی محاسبه می‌شود، نه پنج سال آینده؛ بنابراین با توجه به نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از اصل ۷۳ قانون اساسی، مصوبه‌ی مزبور که خلاف این معنا را بیان می‌کند، تفسیر ماده (۷۷) قانون نیست، بلکه تقنین جدید است.

- حق بیمه پنج‌ساله که به طور ارفاقی توسط دولت برای کارمندان متقاضی بازنشستگی پیش از موعد پرداخت می‌شود به این دلیل است که محاسبه‌ی مستمری بازنشستگی آنان، هر چند که پنج سال مازاد بر (۲۵) سال را خدمت نکرده است، بر مبنای ماهانه سی روز و به طور کامل پرداخت شود نه (۲۵) روز در ماه؛ زیرا مستمری بازنشستگی، به ازای هر سال

→

هرگونه وجه یا مزایای نقدی و غیرنقدی مستمر که در مقابل کار به بیمه‌شده داده می‌شود و در ایامی که سنوات ارفاقی در اجرای قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶/۶/۵ اعطا شده است، حقوق اشتغال پرداخت نمی‌شود تا مبنای تعیین میزان مستمری قرار گیرد و از طرفی به موجب قانون اخیرالذکر صرفاً به سنوات خدمت انجام‌شده مستخدم حداکثر پنج سال اضافه می‌شود که در میزان مستمری مورد محاسبه قرار می‌گیرد و تأثیری در تعیین میانگین دستمزد دو سال آخر خدمت ندارد، بنابراین دادنامه شماره ۹۰۰۹۹۷۰۹۰۵۲۰۴۴۱ - ۱۳۹۰/۱۰/۲۸ شعبه دوم تشخیص دیوان عدالت اداری مبنی بر رد شکایت در حدی که متضمن این معنی است و مستمری بازنشستگی را با لحاظ دو سال آخر سنوات واقعی خدمت مستخدم، مورد حکم قرار داده است صحیح و منطبق با موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد بند (۲) ماده (۱۹) و ماده (۴۲) قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است. (تارنمای اینترنتی دیوان

عدالت اداری به نشانی: www.divan-edalat.com/show.php?page=ahoshow&id=9200)

خدمت، یک روز حقوق محاسبه می‌شود. از این‌رو، نمی‌توان حکم مقرر در ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی مبنی بر اینکه میانگین «حقوق پرداختی» به کارمند در دو سال آخر خدمت وی، مبنا و ملاک محاسبه‌ی مستمری بازنشستگی قرار گیرد را شامل کارمندان با (۲۵) سال سابقه خدمت دانست. بنابراین مصوبه‌ی مزبور، تفسیر ماده (۷۷) قانون تلقی نمی‌شود.

- اگر چه طبق قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶^(۱)، پاداش پایان خدمت این کارکنان بر اساس سی سال خدمت پرداخت می‌شود، لیکن این موضوع ارتباطی با سنوات خدمتی آنان نداشته و با آن متفاوت است؛ از این‌رو، اگر کسی با سنوات کمتر از سی سال بازنشسته شود، به همان میزان، مستمری حقوق ماهیانه‌ی وی کاهش می‌یابد. بنابراین با توجه به نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از اصل ۷۳ قانون اساسی، مصوبه‌ی مزبور که خلاف این معنا را افاده می‌کند، تفسیر محسوب نشده و مغایر اصل مذکور است.

- افزایش حقوقی که طبق قانون مدیریت خدمات کشوری صورت می‌گیرد، مربوط به کارمندان شاغل است و نمی‌توان مستمری بازنشستگان را نیز با مبنا و مأخذی شبیه به کارمندان شاغل، افزایش داد. از این‌رو، نمی‌توان به استناد تشابه کارمندان متقاضی بازنشستگی پیش از موعد با کارمندان شاغل، تفسیر مجلس در این مصوبه را توجیه کرد.

۱. قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶/۶/۵: «ماده واحده- به دولت اجازه داده می‌شود از تاریخ تصویب این قانون طرف مدت سه سال کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی را که حداقل بیست و پنج سال سابقه خدمت قابل قبول داشته باشند با حداکثر پنج سال سنوات ارفاقی بدون شرط سنی در صورت تقاضای کارکنان و موافقت دستگاه متبوع خود بازنشسته نماید. پاداش پایان خدمت این قبیل کارکنان براساس سی سال پرداخت خواهد شد. حداقل سنوات قابل قبول برای استفاده بانوان شاغل از این حکم بیست سال بوده و حداکثر سنوات ارفاقی آنان پنج سال خواهد بود. پاداش پایان خدمت این قبیل کارکنان بر اساس سنوات خدمت قابل قبول آنان محاسبه و پرداخت خواهد شد. تبصره ۱- دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون مکلفند بار مالی ناشی از اجراء این قانون در سال ۱۳۸۶ را از محل اعتبارات سال جاری خود پرداخت نمایند. اعتبار مورد نیاز برای سال‌های آتی در قوانین بودجه سنواتی کل کشور پیش‌بینی و تأمین خواهد شد.

تبصره ۲- سهم صندوق‌های بازنشستگی بابت پرداخت حقوق بازنشستگی و نیز کسور بازنشستگی و یا حق بیمه سهم مستخدم و کارفرما نسبت به سنوات ارفاقی از محل اعتبارات تبصره (۱) تأمین و به صندوق‌های مذکور پرداخت خواهد شد.

تبصره ۳- شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی می‌توانند صرفاً با استفاده از منابع مالی خود، کارکنان واجد شرایط خود را به نحو مقرر در این قانون بازنشسته نمایند.

تبصره ۴- کارکنانی که به استناد این قانون بازنشسته می‌شوند از حقوق و مزایای سایر قوانین و مقررات که برای کارکنان بازنشسته در نظر گرفته شده است بهره‌مند خواهند بود.»

- در هیچ‌یک از احکام بازنشستگی کارمندان متقاضی بازنشستگی پیش از موعد که تاکنون ابلاغ شده، مبنای حقوق آنها تغییر نکرده و این احکام بر مبنای حقوق سال بیست و پنجم آنان صادر شده است. این بدان دلیل است که پنج سال ارفاقی به سوابق خدمت کارمندان اضافه می‌شود. بنابراین، برای محاسبه‌ی مستمری بازنشستگی طبق ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی که بیان می‌دارد: «میزان مستمری بازنشستگی عبارت است از یک سی‌ام متوسط مزد یا حقوق بیمه‌شده، ضرب در سنوات بیمه»، حقوق دریافتی حال حاضر آنان در (۲۵) سالگی خدمت ملاک عمل است و لذا حقوق کنونی آنان، پنج سال پی در پی افزایش نمی‌یابد تا در سال (۳۰) مبنای محاسبه قرار گیرد؛ بر این اساس، تفسیر مجلس از ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی مبنی بر محاسبه مستمری بازنشستگی بر مبنای حقوق سال (۲۹) و (۳۰) صحیح نیست و از این جهت، خلاف مفهوم واقعی «تفسیر» است.

- با توجه به اینکه متغیرهای مختلفی همچون ضریب سنوات در کنار نرخ تورم سالانه، در تعیین مستمری بازنشستگی تأثیرگذار است، به همین جهت افزایش پلکانی مستمری کارمندان متقاضی بازنشستگی پیش از موعد در پنج سال آینده امکان‌پذیر نیست؛ در حالی که تفسیر مجلس، حقوق دریافتی سال‌های (۲۹) و (۳۰) را مبنای محاسبه مستمری بازنشستگی قرار داده است. از این حیث نیز روشن است که تفسیر انجام‌شده، مغایر با متن قانون مورد تفسیر است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- حق بیمه پنج سال ارفاقی بازنشستگان پیش از موعد توسط دولت پرداخت می‌شود. بنابراین حق بیمه پرداختی آنان تا سال بیست و پنجم خدمت نیست که دو سال (۲۴) و (۲۵) آن ملاک محاسبه مستمری بازنشستگی قرار گیرد، بلکه با پرداخت ارفاقی سنوات پس از (۲۵) سال تا (۳۰) سال توسط دولت، سال‌های (۲۹) و (۳۰) این افراد نیز می‌تواند مشمول حکم تبصره‌ی ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی قرار گیرد؛ زیرا آنچه در این تبصره آمده «آخرین دو سال پرداخت حق بیمه» است، نه «آخرین دو سال پرداخت حقوق» یا «آخرین دو سال خدمت». بنابراین، از آنجا که مصوبه‌ی مزبور با حکم مقرر در ماده (۷۷) و تبصره‌ی آن تعارضی ندارد، نمی‌توان آن را مغایر با نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از اصل ۷۳ قانون اساسی دانست.

- مبنا قرار دادن حقوق سال (۲۵) خدمت جهت محاسبه مستمری بازنشستگی، برخلاف حق و عدالت بوده و مغایر با موازین شرع است.

- عبارت «آخرین دو سال پرداخت حق بیمه» در تبصره‌ی ماده (۷۷) قانون تأمین

اجتماعی عام است؛ بنابراین هم شامل کارمندانی که سی سال خدمت کرده و بازنشسته شده‌اند می‌شود و هم کارمندانی که با (۲۵) سال سابقه خدمت، تقاضای بازنشستگی پیش از موعد دارند. بر این اساس از آنجا که تفسیر مزبور با حکم مقرر در ماده (۷۷) و تبصره تعارضی ندارد، نمی‌توان آن را توسعه‌ی قانون قلمداد کرد و از این حیث، مغایر با نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از اصل ۷۳ قانون اساسی دانست.

- ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی، یک سی‌ام «متوسط» مزد یا حقوق فرد با لحاظ «سنوات پرداخت حق بیمه» را ملاک محاسبه مستمری بازنشستگی قرار داده است؛ بنابراین حتی اگر کارمندی (۱۰) سال هم سابقه خدمت و پرداخت حق بیمه داشته باشد، می‌توان با معدل‌گیری، متوسط حقوق وی را محاسبه کرد. بر همین اساس می‌توان متوسط مزد و حقوق را بر مبنای (۲۵) سال محاسبه نمود. از این رو، تفسیر مجلس صحیح است و مغایرتی با ماده (۷۷) قانون فوق‌الذکر و نیز نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از اصل ۷۳ قانون اساسی ندارد.

- قبل از اصلاح ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی در سال ۱۳۷۱، «یک سی و پنجم» متوسط مزد یا حقوق کارمند ملاک محاسبه بود^(۱) که با ارفاق انجام‌شده در این قانون، مبنای «یک سی‌ام» متوسط مزد و حقوق شد. اگر حق بیمه پنج سال ارفاقی برای کارمندان خواستار بازنشستگی پیش از موعد را دولت پرداخت کند، بر این اساس می‌توان دو سال آخر بیمه پرداختی - مذکور در تبصره‌ی ماده (۷۷) - را از مجموع (۲۵) سال بیمه پرداختی توسط کارمند و پنج سال حق بیمه پرداختی توسط دولت استخراج نمود و در فرمول ریاضی و کسر عددی «سی و پنج سی‌ام» قرار داد و میزان مستمری بازنشستگی را برای بازنشستگان پیش از موعد محاسبه کرد. حق بیمه پنج سال سنوات ارفاقی هم پس از محاسبه آن به طور یک‌جا به مأخذ سال آخر خدمت کارمند - (۲۵) سال - و نه مأخذ سال‌های آینده، پرداخت می‌شود. بنابراین تفسیر مجلس صحیح بوده و مغایرتی با نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان در مورد اصل ۷۳ قانون اساسی ندارد.

۱. ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳: «ماده ۷۷- میزان مستمری بازنشستگی عبارت است از یک سی و پنجم متوسط مزد یا حقوق بیمه‌شده، ضرب در سنوات پرداخت حق بیمه، مشروط بر آنکه از صد درصد متوسط مزد یا حقوق تجاوز ننماید.
تبصره- متوسط مزد یا حقوق برای محاسبه مستمری بازنشستگی عبارت است از مجموع مزد یا حقوق بیمه‌شده که بر اساس آن حق بیمه پرداخت گردیده طرف آخرین دو سال پرداخت حق بیمه، تقسیم بر بیست و چهار».

- تفسیر مزبور را نمی‌توان موجب بار مالی برای دولت و مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است؛ زیرا هزینه‌ی پرداخت حق بیمه پنج سال ارفاقی، طبق قانون، هر سال توسط دولت در بودجه سالانه کل کشور لحاظ می‌شود.

- پرداخت حق بیمه پنج سال ارفاقی توسط دولت به این معنی است که کارمندی که (۲۵) سال خدمت کرده‌اند، خدمت آنها سی سال تلقی و محاسبه شود. فلسفه‌ی بازنشستگی پیش از موعد نیز این است که نیروهای جوان، جایگزین نیروهایی که کارایی کمتری دارند بشوند و یا در اداراتی که نیروی مازاد دارند، از طریق بازنشستگی پیش از موعد، تعداد کارمندان را تا حد نیاز کاهش دهند. از طرفی، وقتی صندوق بیمه سازمان تأمین اجتماعی حق بیمه را بر مبنای سی سال کامل دریافت می‌کند، نباید بر مبنای (۲۵) سال، حقوق پرداخت کند، بلکه حقوق پرداختی باید کامل و بر اساس سی سال باشد.

- از آنجا که مجلس به عنوان مرجع تصویب‌کننده ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی، کارمندان متقاضی بازنشستگی پیش از موعد را نیز مشمول حکم مقرر در این ماده دانسته است، ایرادی متوجه این تفسیر نیست؛ ضمن آنکه عدم تأیید این تفسیر منجر به کاهش حقوق این دسته از کارمندان و محرومیت آنان از حقوق مکتسبه خود می‌شود.

- عبارت قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶ که بیان می‌دارد: «پاداش پایان خدمت این قبیل کارکنان بر اساس سی سال پرداخت خواهد شد»، گزینه بر این مطلب است که سنوات خدمت کارمندان متقاضی بازنشستگی پیش از موعد نیز پس از واریز حق بیمه سال‌های ارفاقی، سی سال قلمداد شود. بنابراین تفسیر مجلس مغایر با مفهوم قوانین جاری نیست و لذا نمی‌توان آن را توسعه‌ی قانون قلمداد کرد.

- به موجب ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶،^(۱) دولت موظف است هر ساله بر اساس نرخ تورم سالانه که از سوی بانک مرکزی اعلام می‌شود، میزان افزایش حقوق کارمندان را محاسبه کند. هرچند این مبنای افزایش مخصوص کارمندان شاغل است و نه بازنشستگان، لیکن افزایش حقوق و مستمری بازنشستگان نیز با مبنای مأخذی شبیه به این، افزایش می‌یابد. با این توضیح که مبنای افزایش حق بیمه و حقوق مستمری بازنشستگی برای کارمندان متقاضی بازنشستگی پیش از موعد را با مبلغ

۱. ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸: «ماده ۱۲۵- ضرایب حقوق مذکور در فصول دهم و سیزدهم به تفکیک هر فصل، متناسب با احکام این قانون در اولین سال اجراء، پانصد ریال تعیین می‌گردد و در سال‌های بعد حداقل به اندازه نرخ تورم که هر ساله از سوی بانک مرکزی اعلام می‌گردد، افزایش می‌یابد.»

حقوق وی محاسبه می‌کنند؛ به این صورت که فرض می‌شود سال‌های (۲۴) و (۲۵) این کارمندان، همان سال‌های (۲۹) و (۳۰) خدمت وی بوده و حق بیمه این دو سال آخر، بر مبنای مزد و حقوق الآن وی پرداخت می‌شود؛ بنابراین مستمری بازنشستگی وی نیز بر مبنای حقوق حال حاضر وی محاسبه و پرداخت می‌شود. بر این اساس، تفسیر مجلس از ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی صحیح بوده و مستلزم توسعه‌ی قانون نیست تا با نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از مفهوم «تفسیر» مقرر در اصل ۷۳ قانون اساسی مغایر باشد.

- طبق قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶، (۲۵) سال خدمت کارمندان متقاضی بازنشستگی پیش از موعد، سی سال فرض می‌شود. این حکم قانونی بدان معنا است که کارمند با سابقه (۲۵) سال خدمت، میزان افزایش حقوق وی در پایان سال (۳۰) خدمت، به طور فرضی محاسبه شده و به او پرداخت می‌شود. با توجه به اینکه هر سال، بنا بر تورم اعلام شده توسط بانک مرکزی، دولت حقوق کارمندان را افزایش می‌دهد، لذا وقتی قرار است کارمندی با سابقه (۲۵) سال خدمت در جایگاه کارمندی که سی سال خدمت کرده، قرار گیرد، پس باید پنج سال سنوات ارفاقی کارمندان متقاضی بازنشستگی پیش از موعد را نیز بر اساس معیار افزایش نرخ حقوق سالانه توسط دولت، افزایش داد و مجموع مبالغ اضافه شده به حقوق در سنوات ارفاقی را به حقوق دریافتی حال حاضر کارمند اضافه کرد و بر مبنای این حقوق جدید تعیین شده به عنوان مستمری بازنشستگی، وی را بازنشسته کرد. البته این بدان معنا نیست که پنج سال صبر کنند و مستمری محاسبه شده پس از این مدت را به بازنشسته پرداخت کنند؛ بلکه بدین معناست که این کارمندان، در پایان (۲۵) سال خدمت، در حکم کسانی که سی سال سابقه دارند، فرض می‌شوند و بر مبنای آن، مستمری بازنشستگی آنان تعیین می‌شود. بر این اساس، تفسیر مجلس صحیح بوده و مغایرتی با نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از اصل ۷۳ قانون اساسی در خصوص مفهوم «تفسیر» ندارد.

- با توجه به اینکه تفسیر، بیان مراد مقنن است، لذا اگر تفسیر مجلس از ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی و تبصره‌ی آن درست باشد، این بدان معنا است که ماده (۷۷) و تبصره‌ی آن، از ابتدا همین مفهوم مورد نظر مجلس را افاده می‌کرده است؛ از این رو، تفسیر مجلس به جهت آنکه واقع‌ی حقوقی جدیدی ایجاد نمی‌کند، متضمن بار مالی نیز نبوده و مغایرتی با اصل ۷۵ قانون اساسی ندارد.

ج- دیدگاه ابهام

- تفسیر مزبور دارای ابهام است؛ زیرا مشخص نیست آیا مراد مجلس از این تفسیر این است که با افزودن پنج سال سابقه بیمه - به عنوان سنوات ارفاقی - به سوابق کارمندان

متقاضی بیمه‌ی بازنشستگی، باید برای محاسبه مستمری بازنشستگی این افراد، افزایش حقوق پی در پی این کارمندان در این پنج سال را مبنا قرار داد یا حقوق (۲۵) سالگی خدمت آنان مد نظر مجلس است. در صورتی که منظور مجلس از تفسیر، برداشت اول باشد، با توجه به اینکه چنین برداشتی اشتباه بوده و خروج از حدود تفسیر محسوب می‌شود، این مصوبه مغایر با اصل ۷۳ قانون اساسی و نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از این اصل است. اما چنانچه برداشت دوم مد نظر مجلس باشد، با توجه به اینکه تفسیر صحیحی از قانون تأمین اجتماعی است، این مصوبه اشکالی ندارد. بنابراین، به جهت آنکه در استنباط نظر مجلس از این تفسیر، یقین وجود ندارد، لذا مصوبه‌ی مزبور از این حیث واجد ابهام و غیرقابل اظهار نظر توسط شورای نگهبان است.

- منظور مجلس از دو سال (۲۹) و (۳۰)، در تفسیر مزبور مشخص نیست که چیست؛ چه آنکه اگر منظور، افزایش پلکانی و سال به سال حقوق در ازای پنج سال سنوات ارفاقی باشد، این تفسیر مغایر اصل ۷۳ قانون اساسی است، اما اگر منظور این است که کارمندان متقاضی بازنشستگی پیش از موعد، با سی سال سابقه خدمت، اما با آخرین نرخ حقوق دریافتی در (۲۵) سالگی خدمت، بازنشسته شوند، چنین برداشتی از قانون تأمین اجتماعی صحیح است. لذا با توجه به اینکه هر دو مفهوم از این تفسیر قابل استنباط است، مصوبه‌ی مزبور واجد ابهام است و نمی‌توان راجع به مغایرت یا عدم مغایرت آن با قانون اساسی اظهار نظر کرد. ابتدا مجلس باید مشخص کند که منظور از سال‌های (۲۹) و (۳۰)، احتساب مستمری بازنشستگی پس از گذشت پنج سال است یا بلافاصله بعد از اتمام (۲۵) سال خدمت کارمندان متقاضی بازنشستگی پیش از موعد است.

د- تصمیم شورا

- با توجه به نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان از اصل ۷۳ قانون اساسی، طرح فوق‌الذکر تفسیر نیست، بلکه قانون‌گذاری است؛ لذا مغایر اصل مذکور شناخته شد.

نظر شورای نگهبان^(۱)

با توجه به نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان از اصل ۷۳ قانون اساسی، طرح فوق‌الذکر تفسیر نیست، بلکه قانون‌گذاری است؛ لذا مغایر اصل مذکور شناخته شد.

۱. مدرج در نامه‌ی شماره ۹۲/۳۰/۵۲۰۹۵ مورخ ۱۳۹۲/۷/۵ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را اِنفا و تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطرو و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگساده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir